

УДК 351/354

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Давлетшин Д. В.,

*аспирант ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
Владимирский филиал¹
Владимир, Россия*

Аннотация. Статья посвящена анализу современных концепций государственного управления и их применения в российской практике. Актуальность исследования обусловлена необходимостью модернизации системы государственного управления в условиях растущих требований к качеству публичных услуг и цифровой трансформации. В статье решается научная проблема выбора оптимальной модели управления публичным сектором, учитывающей как международный опыт, так и российскую специфику. Рассматриваются ключевые принципы, преимущества и недостатки каждой из моделей, анализируются проблемы внедрения управления по результатам, цифровизации публичного сектора и создания общественной ценности. На основе сравнительного анализа предлагается гибридная модель управления, сочетающая элементы различных концепций с учетом институциональных особенностей России.

Ключевые слова: государственное управление, New Public Management, Public Value Management, цифровое правительство, управление по результатам, административные реформы, публичный сектор, эффективность

¹ Научный руководитель: Карцев Б.В., доцент, кандидат экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал.
Kartsev B.V., candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department "State and Municipal Management" Russian Academy of National Economy and Public Administration under the Government of the Russian Federation, Vladimir Branch

государственного аппарата.

***MODERN MANAGEMENT CONCEPTS IN THE PUBLIC SECTOR:
INTERNATIONAL AND RUSSIAN PRACTICES***

Davletshin D.V.

graduate student,

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration (The Presidential Academy, RANEPA), Vladimir branch
Vladimir, Russia*

Abstract. The article analyzes modern public administration concepts and their application in Russian practice. The relevance of the study stems from the need to modernize public administration systems amid digital transformation and growing demands for quality public services. The research addresses the scientific problem of selecting an optimal public sector management model that incorporates both international experience and Russian specifics. The article examines key principles, advantages, and limitations of each model, while analyzing implementation challenges of results-based management, public sector digitalization, and public value creation. Through comparative analysis, the study proposes a hybrid management model combining elements of various concepts while considering Russia's institutional characteristics.

Keywords: public administration, New Public Management, Public Value Management, digital government, results-based management, administrative reforms, public sector, government efficiency.

Изменения социально-экономической, политической и технологической среды обуславливают необходимость постоянного совершенствования механизмов управления в системе публичной власти. Публичный сектор меняется под воздействием социально-экономических процессов,

технологических нововведений, растущих запросов гражданского общества на качество и доступность услуг, вследствие чего управленческие инновации должны быть направлены на повышение эффективности, прозрачности и легитимности государственного и муниципального управления.

Ключевая проблема, исследуемая в данной статье, заключается в системной дисфункции российского государственного управления, которая проявляется в одновременном наличии признаков чрезмерной бюрократизации и недостаточной координации между ведомствами.

Несмотря на наличие различных современных управленческих концепций, ни одна из них не является универсальной и не лишена недостатков. Их прямое заимствование без учета национальной специфики зачастую приводит к формальным результатам, бюрократизации процессов, игнорированию долгосрочных социальных эффектов и снижению координации между ведомствами. Вследствие этого, для России актуальна задача не выбора одной идеальной модели, а синтеза адаптированного гибридного подхода, который бы нивелировал слабые стороны отдельных концепций и усилил их сильные стороны в конкретных институциональных условиях.

Анализ зарубежного опыта совершенствования механизмов управления позволяет выделить несколько концепций, которые определяют современные тенденции развития публичного сектора.

Одна из наиболее популярных из них – это новое государственное управление (New Public Management, NPM), возникшее в 1980-х как ответ на неэффективность традиционной бюрократической модели госуправления, которая не справлялась с вызовами глобализации, демократизации и либерализации экономики [13].

NPM предложила альтернативу, заключающуюся в использовании адаптированных под цели государственного управления принципов менеджмента в сфере бизнеса для повышения качества государственных

услуг, децентрализации управления, прозрачности процессов принятия решений, использования бюджетных средств, отчетности, бюджетирования по результатам, клиентоориентированности, сокращения госрасходов, создания конкуренции на государственной службе.

В разных странах акценты различались, например, Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия уделяли большое внимание прозрачности (законы о свободе информации, публикация правительственных отчетов и данных в открытом доступе, четкие механизмы подотчетности государственных служащих), Франция, Италия, Испания, Португалия, Германия, Австрия, Швейцария и др. – на участие общества в публичном управлении (публичное обсуждение законопроектов, развитие инструментов вроде общественных слушаний, референдумов на местном и национальном уровне, гражданских инициатив), а страны Восточной Европы – на сокращение государственного вмешательства (переход к рыночной экономике, снятие множества административных барьеров, борьба с коррупцией) [12].

Реализация концепции привела к созданию квазиавтономных агентств, аутсорсингу, системам оценки эффективности. Однако выявились и недостатки, выразившиеся в снижении координации, фрагментации управления, преобладании критериев экономической эффективности над принципами социальной справедливости. Тем не менее, несмотря на противоречия, NPM остаётся важным этапом административных реформ, но нуждается в адаптации к конкретным условиям.

В 2000-х годах, как развитие идей New Public Management, появилась концепция управления на основе создания общественной ценности (Public Value Management, PVM). Основная ее идея заключается в том, что государственное управление должно создавать ценность для общества, активно вовлекая граждан в процесс принятия решений через механизмы общественного контроля, стратегического планирования и инновационных

подходов [9]. Например, развитие общественных советов при органах власти позволяет учитывать мнение населения, а инициативное бюджетирование дает гражданам возможность напрямую участвовать в распределении части бюджетных средств, что повышает прозрачность и доверие к власти.

Важный элемент концепции PVM состоит в ориентации на долгосрочные социальные эффекты, а не на краткосрочную эффективность, т.е. при оценке государственных программ учитываются такие факторы, как социальная сплоченность, экологическая устойчивость, качество жизни населения и т. д. Например, инвестиции в образование или здравоохранение не дают быстрой финансовой отдачи, но создают устойчивую общественную ценность, укрепляя человеческий капитал и снижая социальное неравенство.

Опыт разных стран показывает, как PVM реализуется на практике. Например, в Великобритании программа «Big Society» была направлена на передачу части управленческих функций локальным сообществам, чтобы усилить их роль в решении местных проблем [14]. В Бразилии, особенно в городе Порту-Алегри, успешно применяется инициативное бюджетирование. Скандинавские страны сделали акцент на социальное равноправие и экологическую устойчивость, интегрируя эти принципы в государственную политику.

Основной сложностью реализации концепции PVM стало то, каким способом измерить общественную ценность, поскольку она включает не только объективные показатели, но и субъективные факторы, такие как доверие граждан и их удовлетворенность [17]. Кроме того, существует риск популизма, когда власти формально поддерживают участие граждан, но не реализуют их предложения на практике. Успех этой концепции зависит от политической воли и готовности власти к реальным изменениям, а не просто к имитации вовлеченности общества. Важно, что, Public Value Management как подход к государственному управлению позволяет расширить традиционные рамки эффективности за счет включения социальных и демократических

ценностей. Однако требуется применение не только новых управленческих инструментов, но и изменение культуры взаимодействия между государством и обществом.

Интенсивность мирового оборота торговли и услуг, новых идей, интеграционных процессов и инновационных технологий привело к активному развитию сетевой экономики с целью достижения ускоренного экономического роста. Все это нашло отражение в развитии концепции сетевого управления (Network Governance, NG), основанного на горизонтальном взаимодействии между государством, бизнесом, гражданским обществом и научными институтами.

В отличие от традиционных иерархических моделей, в концепции NG внимание акцентируется на партнерстве, открытости и самоорганизации, с целью более эффективного решения сложных социально-экономических проблем [1].

Необходимо отметить, что гибридные модели (сочетание сетевых и иерархических элементов) часто становятся наиболее эффективными. Например, Network Governance используется для координации между странами ЕС по вопросам миграции и экологии, а в США – для взаимодействия с технологическими корпорациями. Германия реализует принципы сетевого управления через систему государственно-частных партнерств, особенно в стратегически важных отраслях [16]. В энергетическом секторе правительство тесно взаимодействует с частными компаниями и научными центрами, что ускоряет переход на возобновляемые источники энергии. Также практикуются отраслевые советы, где представители бизнеса, профсоюзов и власти совместно разрабатывают трудовые стандарты, обеспечивая баланс интересов всех сторон. В Китае сетевое управление используется как синтез современных технологий и традиционного централизованного контроля. Система «Социального кредита» интегрирует данные государственных органов, бизнеса и граждан, создавая

комплексный механизм управления доверием в экономике [4]. Параллельно в стране развиваются горизонтальные сети сотрудничества между государственными предприятиями и частными технологическими стартапами.

Впрочем, и эта концепция не дает идеальных результатов при ее реализации на практике, так как отсутствие четкой иерархии может приводить к хаотичным решениям. Плюс, в сетевых структурах сложнее определить ответственных за неэффективные решения.

В развитых и развивающихся странах, включая США, Великобританию, Германию, Китай и другие, широко применяется управление по результатам (Results-Based Management), также возникшее в рамках идеологии NPM. Согласно определению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), это управленческий цикл, включающий постановку целей, измерение результатов и их использование при принятии решений [2]. Бюджетирование, ориентированное на результат, также является частью этой системы, но степень связи между ресурсами и результатами варьируется: от простого представления данных до прямой зависимости финансирования от достигнутых показателей.

Внедрение проходило в три этапа: сначала фокусировались на непосредственных результатах (1980-1990-е гг.), затем – на конечных эффектах и оценке качества государственных услуг (1990-е – 2008 г.), а после 2008-2009 гг. акцент сместился на стратегическое управление кадрами и долгосрочные результаты [18]. Так, в США управление по результатам закреплено законодательно, а оценка программ проводится Конгрессом и независимыми организациями. В Великобритании использовались соглашения о предоставлении услуг, а в настоящее время развиваются системы мониторинга и оценки на индивидуальном уровне. В Новой Зеландии министерства самостоятельно определяют способы достижения целей, экономя бюджетные средства.

В целом, несмотря на риски формального подхода и сложностей с

координацией, управление по результатам остается одним из основных инструментов повышения эффективности госсектора, постепенно подстраиваясь к новым экономическим и технологическим условиям.

Вопрос повышения качества государственного управления весьма важен и для России. Как отмечается, эффективное государственное управление способно запустить экономический рост в стране и помочь перейти к экономике, основанной на инновациях [5]. Поэтому концепция управления по результатам является перспективной для решения этой задачи, так как при грамотном использовании позволяет достичь конкретных общественно значимых результатов при оптимальном использовании ресурсов.

В России внедрение управления по результатам началось в 2000-х годах в рамках административной реформы и модернизации бюджетного процесса. Были предприняты шаги по созданию системы мониторинга результативности деятельности органов власти, внедрению показателей эффективности и развитию электронного правительства [3]. Основные проблемы, которые возникают в процессе реализации концепции состоят в отсутствии единых методик оценки, несовершенстве систем сбора данных, недостаточной квалификации служащих и их слабой мотивации к изменениям. Отмечается также, что формальное внедрение управления по результатами привело к ориентации на краткосрочные показатели и упрощенные критерии оценки [8].

Еще одна современная концепция государственного управления основывается на всестороннем внедрении цифровых технологий (Digital Government). Сущность данной концепции заключается в перестройке механизмов взаимодействия между государством, бизнесом и гражданами с использованием передовых технологических решений. Ключевая особенность цифрового правительства состоит в проектировании государственных услуг с учетом реальных потребностей граждан и бизнеса, для обеспечения простоты, удобства и скорости их получения.

Технологическая основа такой системы включает комплексную

автоматизацию административных процессов, создание единых цифровых платформ и развитие мобильных сервисов. Реализация же включает создание электронного правительства, использование больших данных, открытость данных и электронная демократия. Последняя обеспечивается созданием цифровых платформ, которые используются гражданами для участия в управленческих процессах, включая онлайн-обсуждения законодательных инициатив, краудсорсинговые проекты и электронные петиции. Тем самым формируются условия для более тесного взаимодействия власти и общества.

Для эффективной реализации концепции цифрового правительства требуется модернизация ИТ-инфраструктуры государственных органов, развитие цифровых компетенций чиновников и формирование соответствующей нормативно-правовой базы [15]. При успешном внедрении данной модели значительно повышается эффективность государственного управления, сокращаются бюрократические барьеры и растет удовлетворенность граждан качеством предоставляемых услуг.

Отметим, что реализация электронного правительства практикуется во многих зарубежных странах. Одной из первых стала Эстония, которая внедрила систему e-Residency, позволяющую иностранцам удалённо регистрировать бизнес и пользоваться госуслугами. Граждане получили доступ практически ко всем государственным сервисам онлайн через единую платформу X-Road, обеспечивающую безопасный обмен данными между ведомствами. В Сингапуре работает платформа SingPass, через которую жители подписывают документы, оплачивают налоги и получают медицинские услуги. Искусственный интеллект анализирует данные для оптимизации городского планирования и борьбы с мошенничеством. Южная Корея автоматизировала большинство госуслуг, включая электронное голосование и цифровые удостоверения личности. Система Gov 3.0 открыла доступ к данным госорганов, упростив создание коммерческих сервисов на их основе.

В России реализация концепции электронного правительства началась в 2002 г. В настоящее время портал «Госуслуги» объединяет свыше 300 сервисов, внедрена Единая биометрическая система для удалённой идентификации в банках и госучреждениях, в Москве работает «Цифровой двойник города», анализирующий данные транспорта, ЖКХ и экологии для управления инфраструктурой, пилотные проекты по блокчейну тестируются в сфере госзакупок и ведения земельного реестра, а развитие AI-аналитики в МВД и ФНС ускоряет обработку обращений и выявление налоговых нарушений. Тем не менее, сохраняется фрагментарность цифровизации, так как не все регионы достигли уровня Москвы по внедрению технологий.

Подводя итог, сравним сильные и слабые стороны рассмотренных концепций государственного управления в Таблице 1.

Таблица 1 – Сильные и слабые стороны концепций государственного управления

Концепция	Сильные стороны	Слабые стороны
New Public Management (NPM)	Повышение эффективности госуслуг за счет рыночных механизмов. Сокращение бюрократии и госрасходов. Внедрение конкуренции и децентрализации. Клиентоориентированность (фокус на потребности граждан)	Чрезмерный акцент на экономическую эффективность в ущерб социальной справедливости. Фрагментация управления и снижение координации между ведомствами. Риск формального подхода к оценке результатов (погоня за цифрами)
Управление по результатам (Results-Based Management)	Четкая связь между целями, ресурсами и результатами. Повышение прозрачности и подотчетности. Оптимизация бюджетных расходов. Гибкость в адаптации к изменениям	Сложность измерения качественных результатов. Риск краткосрочного планирования (игнорирование долгосрочных эффектов). Бюрократизация процессов оценки
Public Value Management (PVM)	Ориентация на создание общественной ценности (социальная справедливость, доверие). Вовлечение граждан в принятие решений (партиципаторность). Учет долгосрочных социальных	Субъективность оценки «общественной ценности». Риск популизма (имитация участия граждан). Зависимость от политической воли

Концепция	Сильные стороны	Слабые стороны
	эффектов	
Сетевое управление (Network Governance)	Гибкость и адаптивность к сложным вызовам. Вовлечение бизнеса, НКО и граждан в управление. Повышение инновационности решений	Слабая подотчетность из-за отсутствия четкой иерархии. Риск конфликтов интересов между участниками сети. Сложность координации при масштабировании
Цифровое правительство (Digital Government)	Упрощение доступа к госуслугам (онлайн-сервисы). Повышение прозрачности данных (открытость). Оперативность решений за счет Big data, ИИ. Снижение коррупции (автоматизация процессов)	Цифровое неравенство (разрыв между регионами). Риски кибербезопасности и утечки данных Необходимость постоянной модернизации ИТ-инфраструктуры

Таким образом, у всех концепций есть свои плюсы и минусы, поэтому наиболее перспективным является использование комбинированного подхода, интегрирующего сильные стороны различных концепций с учетом национальных особенностей. В частности, цифровизация может стать катализатором для системы управления по результатам, в то время как элементы Public Value Management способны компенсировать возможные социальные издержки New Public Management. Такой синтез позволяет создать сбалансированную модель государственного управления, отвечающую современным вызовам.

Проведенный сравнительный анализ пяти ключевых управленческих концепций позволяет сделать вывод об их комплементарности, а не взаимоисключаемости. Полученные результаты согласуются с выводом такого исследователя, как М. Базерлай [11] о том, что ни одна парадигма не является доминирующей, а также с работой Й. Ваккури и Я.-Э. Йохансона [19], утверждающими, что современное публичное управление развивается в сторону гибридизации.

Для российских условий наиболее целесообразна интеграция лучших практик New Public Management, Public Value Management и цифрового правительства с учетом институциональной специфики, включая элементы

сетевого управления и стратегического прогнозирования.

Ключевые принципы такой модели приведены в Таблице 2.

Таблица 2 – Принципы гибридной модели управления для России

Принцип	Содержание
Межведомственные цифровые платформы	Создание единых стандартов данных и протоколов взаимодействия (API) для интеграции информационных систем федеральных, региональных и муниципальных органов власти
Сквозные показатели эффективности	Внедрение системы KPI, которые напрямую увязывают цели национальных проектов с результатами деятельности конкретных министерств, регионов и муниципалитетов
Адаптивное пилотирование реформ	Закрепление на законодательном уровне практики «регуляторных песочниц» для тестирования новых управленческих решений в отдельных регионах или отраслях
Проектные офисы для межотраслевых задач	Создание на базе вузов или научных центров временных рабочих групп с участием чиновников, представителей бизнеса и экспертов для решения конкретных проблем
Оценка воздействия на основе данных	Обязательное использование технологий больших данных и прогнозной аналитики для проведения оценки регулирующего воздействия (ОВР) крупных государственных инициатив

Гибридный характер модели позволяет сочетать необходимую для российских условий централизацию управления с элементами децентрализации и общественного участия. Цифровая составляющая обеспечивает технологическую независимость, а ориентация на принципы Public Value Management повышает легитимность принимаемых решений. Например, при модернизации системы ЖКХ возможно одновременное применение ИИ-аналитики состояния инфраструктуры, вовлечение граждан в оценку качества услуг через цифровые платформы и создание межведомственного оперативного штаба для координации работ.

Предлагаемая модель представляет собой не механическое заимствование зарубежных концепций, а их приспособление к российским реалиям с акцентом на технологический суверенитет и социальную ориентированность управления, вследствие чего сохраняется управляемость системы при одновременном повышении ее эффективности и отзывчивости к запросам общества.

В заключение следует отметить, что проведенное исследование
Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМЭ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

позволило пройти путь от констатации системной проблемы российского государственного управления – сочетания бюрократизации с низкой межведомственной координацией – через сравнительный анализ современных управленческих концепций к разработке конкретных принципов гибридной модели. Главный вывод заключается в том, что гибридная модель является не просто комбинацией лучших практик, а необходимым решением для устранения фундаментального противоречия между требованием эффективности (NPM) и социальной легитимности (PVM), а также между централизацией и гибкостью (Network Governance). Цифровизация (Digital Government) выступает в роли инфраструктурной основы, делающей такой синтез технически возможным.

Таким образом, реализация предложенной модели требует не столько радикальных реформ, сколько последовательной интеграции уже апробированных инструментов в единую систему, основанную на данных, общественном участии и четкой ответственности.

Библиографический список:

1. Афанасьев П. В. Особенности функционирования сетевых управленческих структур и мониторинга их эффективности / П.В. Афанасьев // Инновации и инвестиции. – 2021. – № 7. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-funktsionirovaniya-setevykh-upravlencheskih-struktur-i-monitoringa-ih-effektivnosti> (дата обращения: 02.08.2025).

2. Добролюбова Е. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции / Е. Добролюбова, О. Александров, В. Южаков, Е. Ключкова // Государственная служба. – 2014. – №1 (87). – URL: <https://pa-journal.igsu.ru/articles/r46/2009/> (дата обращения: 01.08.2025).

3. Клименко А.В. Управление и бюджетирование, ориентированные на результат / А.В. Клименко / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». –

М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. – 48 с.

4. Ковалев А. А., Князева Е. Ю. Система социального кредита в КНР: опыт политологического анализа / А.А. Ковалев, Н.Ю. Князева // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 1. – С. 191-198.

5. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Концепция «New Public Management»: возможности и ограничения / Д.Г. Красильников, Е.А. Троицкая // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2011. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-new-public-management-vozmozhnosti-i-ogranicheniya> (дата обращения: 05.08.2025).

6. Макконел Б. Сетевое общество и роль государства. Новые вызовы свободе и безопасности / Б. Макконел // Россия в глобальной экономике. – 2016. – №2. – URL: <https://globalaffairs.ru/articles/setevoe-obshhestvo-i-rol-gosudarstva> (дата обращения: 18.08.2025).

7. Масленникова Е.В. Внедрение управления по результатам в государственном управлении / Е.В. Масленникова // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2016. – №3 (62). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnedrenie-upravleniya-po-rezultatam-v-gosudarstvennom-upravlenii> (дата обращения: 05.08.2025).

8. Поспелова Е., Казакова М. Применение концепции New Public Management в России / Е. Поспелова, М. Казакова // Государственная служба. – 2015. – №2 (94). – С. 18-29.

9. Пушкарева Г. В. Ценностное измерение публичной политики / Г.В. Пушкарева // Политическая наука. – 2022. – №. 3. – С. – 15-35.

10. Пятов А.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: основные подходы и проблемы / А.А. Пятов // Московский экономический журнал. – 2021. – №4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-po-rezultatam-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya-v-rossii-osnovnye-podhody-i-problemy> (дата

обращения: 05.08.2025).

11. Barzelay M. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector // Journal of Policy Analysis and Management. – URL: <https://doi.org/10.2307/3325101> (дата обращения: 02.08.2025).

12. Boselie P., Van Harten J., Veld M. A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further... // Public Management Review. – 2021. – Т. 23. – №. 4. – С. 483-500.

13. Brown P. R. Public value measurement vs. public value creating imagination—The constraining influence of old and new public management paradigms // International Journal of Public Administration. – 2021. – Т. 44. – № 10. – С. 808–817.

14. Connolly J., Van der Zwet A. (ed.). Public value management, governance and reform in Britain. Cham : Palgrave Macmillan, 2021.

15. Idzi F. M., Gomes R. C. Digital governance: government strategies that impact public services // Global Public Policy and Governance. – 2022. – Т. 2. – № 4. – С. 427-452.

16. Klijn E. H. et al. Governance networks in the public sector. Taylor & Francis, 2025. – С. 283.

17. Raleting T. J., Nzimakwe T. I. Towards developing a conceptual model underpinning public value management: Critical considerations concerning the public sector // Administratio Publica. – 2022. – Т. 30. – № 4. – С. 208-231.

18. Rosenbloom D. H., Kravchuk R. S., Clerkin R. M. Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. Routledge, 2022.

19. Vakkuri, J., & Johanson, J.-E. (Eds.). (2020). Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives (1st ed.). Routledge. – URL: <https://doi.org/10.4324/9780429286247> (дата обращения: 02.08.2025).

Оригинальность 79%